Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour III
C-1081/2006
{T 0/2}

Arrêt du 7 août 2007

Composition : Blaise Vuille, Président du collège
Bernard Vaudan, Juge
Ruth Beutler, Juge
Alain Renz, greffier

X._____,
recourant,

contre

Office fédéral des migrations (ODM), Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité intimée

concernant
refus de délivrance d'un passeport pour étrangers.

Faits :

A. Le 25 août 1997, X._____, ressortissant libérien né en 1968, est entré illégalement en Suisse et y a déposé, le 28 août 1997, une demande d'asile.

Par décision du 10 mars 1999, l'Office fédéral des réfugiés (ODR) a rejeté ladite demande d'asile et a prononcé le renvoi de Suisse de l'intéressé. Ce dernier a interjeté recours contre décision auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA), qui a confirmé, par décision du 22 novembre 1999, la décision de l'ODR. Par courrier du 10 décembre 1999, l'ODR a imparti à X._____ un nouveau délai au 15 février 2000 pour quitter la Suisse.

Suite à la proposition faite au mois d'octobre 2003 par le Conseil d'Etat du canton de Vaud afin que la situation d'X._____ soit analysée conformément à la circulaire de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) et de l'ODR du 21 décembre 2001 concernant la pratique des autorités fédérales relative à la réglementation du séjour de cas personnels d'extrême gravité, l'ODR a décidé d'admettre provisoirement l'intéressé, par décision du 5 août 2004, en raison de l'inexigibilité de l'exécution de son renvoi au sens de l'art. 14*a* al. 4 de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20).

Le 7 juin 2006, le Service de la population du canton de Vaud (ci-après SPOP-VD) a octroyé à X._____ une autorisation de séjour annuelle. Le 20 juin 2006, l'ODM a confirmé la fin de l'admission provisoire de l'intéressé eu égard à l'art. 14b al. 2 in fine LSEE.

Le 27 juillet 2006, X._____ a rempli un formulaire auprès des autorités cantonales vaudoises compétentes afin d'obtenir un passeport pour étrangers. A l'appui de sa requête, il a fait valoir qu'il ne possédait pas de document de voyage national et qu'il ne pouvait solliciter la délivrance d'un tel document auprès de la représentation de son pays d'origine, dans la mesure où il n'existait pas une telle représentation en Suisse.

Le SPOP-VD a transmis la demande de l'intéressé à l'ODM pour examen et décision.

B. Par décision du 2 août 2006, l'ODM a rejeté la demande tendant à l'octroi d'un passeport pour étrangers. A l'appui de ce prononcé, l'autorité de première instance a précisé en particulier que l'intéressé avait la possibilité de s'adresser aux autorités compétentes de son pays d'origine en vue de se procurer un passeport national. L'ODM a, en outre, relevé que cette démarche pouvait être exigée du requérant et que, de surcroît, il n'était nullement prouvé qu'il lui était impossible d'obtenir un tel document, même s'il n'y avait pas de représentation diplomatique du Libéria en Suisse.

L'autorité de première instance a dès lors conclu que l'intéressé ne remplissait pas les conditions pour la délivrance d'un passeport pour étrangers, dans la mesure où il ne pouvait être considéré comme étant un « étrangers sans papiers » au sens de l'ordonnance du Conseil fédéral du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5).

C. Par courrier daté du 9 août 2006, X._____ a interjeté recours contre la décision de l'ODM en faisant valoir qu'il n'avait plus eu de contact avec les autorités libériennes depuis son entrée en Suisse en 1997, qu'il avait fui son pays d'origine pour des « raisons de sécurité », qu'il ne possédait aucun « document officiel » du Libéria et qu'il ne voulait pas prendre le risque de se faire « localiser par les pouvoirs de ce pays ». Dès lors, il a estimé qu'au vu de ces éléments, il était dans l'impossibilité d'obtenir un document de voyage des autorités de son pays d'origine.

D. Appelée à se prononcer sur le recours, l'autorité intimée en a proposé le rejet le 23 avril 2007. Dans son préavis, elle a relevé en substance que, selon les informations à sa disposition, les ressortissants libériens séjournant en Suisse devaient s'adresser au Ministère des Affaires étrangères de la République du Libéria à Monrovia pour obtenir un document de voyage national, les représentations diplomatiques à l'étranger n'étant plus en mesure actuellement de satisfaire à de telles demandes. L'ODM a encore indiqué que, dans le cadre des démarches liées à la délivrance d'un passeport, les personnes concernées avaient la possibilité de se faire représenter par un mandataire. Dès lors, l'autorité intimée a estimé que l'absence d'une représentation diplomatique du Libéria en Suisse ne justifiait pas l'octroi d'un document de voyage suisse de remplacement en faveur du recourant, que le statut de ce dernier en Suisse ne constituait nullement un obstacle à une prise de contact avec les autorités libériennes et que l'intéressé pouvait se faire représenter dans le cadre des démarches à entreprendre pour obtenir un passeport national.

E. Invité à se déterminer sur le préavis précité, le recourant n'a fait part d'aucune observation.

Le Tribunal administratif fédéral considère :

1. Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 et l'art. 34 LTAF. En particulier, les décisions rendues par l'ODM en matière de passeports pour étrangers peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral, conformément à l'art. 20 al. 1 LSEE, en relation avec l'art. 1 ODV et l'art. 25 al. 1 let a LSEE.

Les affaires pendantes devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements au 1er janvier 2007 sont traitées par le Tribunal administratif fédéral dans la mesure où il est compétent (cf. art. 53 al. 2 phr. 1 LTAF). Ces affaires sont traitées selon le nouveau droit de procédure (cf. art. 53 al. 2 phr. 2 LTAF).

A moins que la LTAF n'en dispose autrement, la procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA (cf. art 37 LTAF).

X._____**,** qui est directement touché par la décision entreprise, a qualité pour recourir (cf. art 20 al. 1 LSEE et art. 48 PA). Son recours, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, est recevable (cf. art. 50 et art. 52 PA).

2.

2.1 L'ODM est compétent pour établir des documents de voyages et des visas de retour pour étrangers (art. 1 ODV); il délivre en particulier des passeports pour étrangers (cf. art. 2 let. b ODV). Ce dernier document de voyage peut être remis à un étranger sans papiers muni d'une autorisation de séjour annuelle (cf. art. 4 al. 2 ODV). En outre, la condition de sans papiers est constatée par l'ODM dans le cadre de l'examen de la demande (art. 7 al. 3 ODV).

2.2 Contrairement aux catégories de personnes visées à l'art. 3 et l'art. 4 al. 1 ODV (i.e. réfugiés reconnus sous la responsabilité de la Suisse, apatrides reconnus selon la convention idoine et étrangers sans papiers au bénéfice d'une autorisation d'établissement), les personnes visées à l'art. 4 al. 2 ODV n'ont pas un droit garanti à la délivrance d'un document de voyage, alors qu'ils rempliraient les conditions prévues à cet article. Autrement dit, en vertu de la nature potestative de l'art. 4 al. 2 ODV, l'autorité compétente dispose – en matière d'octroi de passeports pour étrangers – d'une totale liberté d'appréciation, sous réserve de l'art. 13 ODV qui impose, en certaines circonstances, le refus de la demande. En l'occurrence, il est constant que le recourant n'est ni un réfugié reconnu, ni un apatride reconnu, ni au bénéfice d'une autorisation d'établissement et qu'il ne peut, dès lors, se prévaloir d'aucun droit à la délivrance d'un document de voyage de la part des autorités suisses. Ainsi qu'il ressort de l'art. 4 al. 2 ODV, l'octroi d'un tel document (soit formellement un passeport pour étrangers) à l'intéressé est toutefois possible, mais suppose au préalable qu'il réponde à la qualification d'étranger sans papiers.

2.3 Un étranger est réputé sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 ODV lorsqu'il ne possède pas de document de voyage valable émis par son Etat d'origine ou de provenance et (let. a) qu'il ne peut être exigé de lui qu'il demande aux autorités compétentes de son Etat d'origine ou de provenance l'établissement ou la prolongation d'un tel document ou (let. b) qu'il est impossible d'obtenir pour lui des documents de voyage.

Il s'agit-là d'un élément constituant une condition préalable à l'examen du bien-fondé des motifs invoqués à l'appui de la requête et, par conséquent, à l'admission, le cas échéant, de cette dernière.

2.4 Au demeurant, il sied également d'observer que la loi suisse impose à l'étranger la présentation d'une pièce de légitimation nationale en cours de validité pour l'établissement et le renouvellement des titres de séjour (cf. art. 3 al. 1 LSEE). L'art. 5 al. 4 du règlement d'exécution du 1er mars 1949 de la LSSE (RSEE, RS 142.201) précise à cet égard que l'étranger qui n'est pas apatride doit s'efforcer, dans la mesure où l'on peut raisonnablement l'exiger de lui, de rester au bénéfice de sa pièce de légitimation nationale ou d'en obtenir une. Les documents de voyage délivrés par les autorités suisses aux étrangers, à l'exception de ceux établis pour les réfugiés et les apatrides couverts par d'autres conventions, n'offrent pas d'alternative à un passeport valable reconnu par la communauté internationale. Comme le précise d'ailleurs l'art. 9 al. 1 ODV, les documents de voyage constituent des pièces de légitimation de police des étrangers et ne prouvent ni l'identité ni la nationalité du détenteur. En outre, il n'est pas sans importance de souligner que la faculté d'émettre un passeport à des ressortissants nationaux relève du pouvoir exclusif des Etats, selon les procédures et les modalités fixées par le droit interne. En d'autres termes, la délivrance, le retrait et l'annulation d'un passeport relèvent de la compétence souveraine des Etats qui en définissent les conditions dans leur législation nationale (cf. les avis de droit de la Direction du droit international public du Département des affaires étrangères des 17 février, 17 juin et 23 juillet 1999, Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 64.158, 64.22 ch. 11 et 65.70 parties A et C). Les prescriptions énoncées plus haut impliquent donc logiquement que, sous réserve des cas où il aurait antérieurement obtenu le statut de réfugié ou celui d'admis provisoire en raison des dangers auxquels il serait personnellement exposé dans sa patrie, l'étranger autorisé à séjourner en Suisse se conforme aux conditions d'ordre formel et matériel auxquelles les lois de son pays d'origine subordonnent l'octroi des pièces de légitimation nationales et leur maintien entre les mains de leurs titulaires.

3.

3.1 En l'occurrence, il est constant que le recourant ne possède pas de document de voyage national valable. Cependant, comme précisé ci-dessus, le fait de ne pas être en possession d'un document de ce type n'est pas, en soi, suffisant pour se voir reconnaître la qualité d'étranger sans papiers au sens de l'art. 7 ODV. Encore faut-il que l'on ne puisse exiger du ressortissant étranger concerné qu'il demande aux autorités compétentes de son Etat d'origine ou de provenance l'établissement d'un tel document (art. 7 al. 1 let. a ODV) ou qu'il soit impossible à cette personne d'obtenir des documents de voyage nationaux (art. 7 al. 1 let. b ODV).

Dans ce contexte, il n'est pas inutile de préciser que, même si elles n'ont pas, au sens étroit du terme, la charge de la preuve des faits (cf. ATF 115 V 133 consid. 8a), les parties sont tenues de collaborer à la recherche des preuves, conformément à l'art. 13 PA. En particulier, il incombe au recourant, lorsque les preuves font défaut ou si l'on ne peut

raisonnablement exiger de l'autorité qu'elle les recueille et lorsqu'il attend un avantage de la décision, de fournir, en vertu de la règle universelle sur le fardeau de la preuve inscrite à l'art. 8 du Titre préliminaire du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210), les preuves de son droit, à défaut de quoi il en supporte les conséquences (cf. ATF 125 V 193 consid. 2, 122 II 385 consid. 4c/cc, 114 Ia 1 consid. 8c; JAAC 60.52 consid. 3.2).

3.2 La question de savoir si l'on peut raisonnablement exiger d'un étranger qu'il s'approche des autorités de son pays d'origine pour l'établissement ou le renouvellement de ses documents de voyage nationaux (cf. art. 7 al. 1 let. a ODV) doit être appréciée en fonction de critères objectifs et non subjectifs, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.335/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2.1 et jurisprudence citée).

Conformément à l'art. 7 al. 2 ODV, il ne peut être exigé notamment des personnes à protéger et des requérants d'asile qu'ils prennent contact avec les autorités compétentes de leur Etat d'origine ou de provenance. Dans l'hypothèse où elles ne disposent pas de papiers nationaux valables, on ne saurait non plus exiger des personnes qui ont été admises provisoirement en Suisse en raison du caractère illicite de l'exécution de leur renvoi (art. 14*a* al. 3 LSEE [à savoir, lorsque l'exécution du renvoi de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance ou dans un Etat tiers serait contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international]) qu'elles requièrent des autorités de leur pays d'origine l'établissement de nouveaux documents de légitimation nationaux, sous réserve des cas où il n'y a aucun lien entre ladite illicéité et les autorités du pays d'origine. Il y a donc, en principe, également lieu de considérer d'emblée que ces personnes répondent à la notion d'étrangers sans papiers telle que définie à l'art. 7 al. 1 let. a ODV. S'agissant des étrangers titulaires d'une autorisation de séjour qui ont été auparavant mis au bénéfice d'une admission provisoire dans les circonstances décrites ci-dessus, il y a lieu de vérifier si de telles circonstances sont encore d'actualité et, le cas échéant, de leur reconnaître la qualité de sans papiers au sens de la disposition précitée.

Ainsi que cela ressort de l'ensemble des pièces du dossier, X._____ n'a ni été mis au bénéfice de la qualité de réfugié, ni n'a été reconnu comme admis provisoire en Suisse en raison de dangers que représenteraient pour lui les autorités de son pays d'origine en cas de retour dans sa patrie. Il est à noter à ce dernier propos qu'une admission provisoire a été prononcée le 5 août 2004 suite à la proposition faite au mois d'octobre 2003 par le Conseil d'Etat du canton de Vaud afin que la situation d'X._____ soit analysée conformément à la circulaire de l'IMES et de l'ODR du 21 décembre 2001 concernant la pratique des autorités fédérales relative à la réglementation du séjour de cas personnels d'extrême gravité et non en raison des risques que pouvait encourir l'intéressé en cas de retour au Libéria. On ne saurait donc considérer, en l'état du dossier, que si le recourant venait à entrer en contact avec les autorités compétentes

de son pays d'origine, il encourrait des risques pour sa sécurité ou celle de sa famille. Une telle analyse apparaît d'autant plus fondée que lors de l'examen de sa demande d'asile, tant l'ODM que la CRA ont confirmé l'invraisemblance des motifs d'asile allégués par l'intéressé à l'appui de sa requête et ont prononcé son renvoi au Libéria. Dans ces conditions, force est de constater que les « raisons de sécurité » alléguées par X._____ dans son recours pour ne pas entrer en contact avec les autorités libériennes ne sont guère fondées et qu'aucune impossibilité ne fait obstacle à ce que l'on exige de ce dernier qu'il entreprenne les démarches nécessaires auprès des autorités compétentes de son pays d'origine en vue de procurer un document de voyage national.

3.3 Dans sa demande du 27 juillet 2006 et son recours, X._____ allègue qu'étant démuni de « document officiel » libérien et n'ayant plus de contact avec les autorités du Libéria depuis son arrivée en Suisse en 1997, il se trouve dans l'impossibilité de se faire délivrer un document de voyage national par une représentation de son pays d'origine, ce d'autant plus qu'il n'existe pas une telle représentation diplomatique en Suisse.

En tant qu'il sollicite des autorités helvétiques l'octroi d'un passeport pour étrangers et dans la mesure où il a été établi qu'aucune impossibilité au sens de l'art. 7 al. 1 let. a ODV n'existe en l'occurrence (cf. supra consid. 3.2), il appartient au recourant de fournir la preuve de l'impossibilité d'obtenir de son pays d'origine ou de provenance un passeport national valable au sens de l'art. 7 al. 1 let. b ODV, ce qui, au vu de l'ensemble des pièces du dossier, n'a nullement été rapporté dans le cas particulier. Au contraire, il ressort des informations à la disposition de l'autorité de première instance que les ressortissants libériens séjournant en Suisse doivent s'adresser au Ministère des Affaires étrangères de la République du Libéria à Monrovia pour obtenir un document de voyage national, les représentations diplomatiques libériennes à l'étranger n'étant plus en mesure actuellement de satisfaire à de telles demandes, et que, dans le cadre de ces démarches, les personnes concernées ont la possibilité de se faire représenter par un mandataire. Or, X._____ n'a ni démontré – ni même allégué – avoir entrepris la moindre démarche auprès des autorités de son pays d'origine en vue de se faire établir un document de voyage : il s'est contenté d'affirmer que pour des « raisons de sécurité » il ne pouvait entrer en contact avec lesdites autorités; comme relevé précédemment (cf. consid. 3.2), de telles allégations ne peuvent être retenues par le Tribunal de céans. Dès lors, dans la mesure où le recourant a la possibilité de se faire établir un document de voyage national par les autorités de son pays d'origine, il ne saurait être considéré comme sans papiers au sens de l'art. 7 al. 1 let. a ODV.

3.4 Le recourant n'ayant manifestement pas la qualité d'étranger sans papiers au sens de l'ODV, c'est à bon droit que l'ODM a constaté ce fait et a refusé de lui octroyer un passeport pour étrangers (art. 4 al. 2 ODV).

4. Au vu des motifs qui le justifient, le refus de délivrer un document de voyage au recourant n'apparaît pas en l'occurrence comme une atteinte

disproportionnée à la liberté personnelle garantie par l'art. 10 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). En effet, il tient à l'intéressé lui-même de prendre, en conformité avec la législation du pays dont il a la citoyenneté, les dispositions nécessaires qui lui permettent, ainsi que le prescrit l'art. 5 al. 4 RSEE, de demeurer au bénéfice d'une pièce de légitimation nationale valable lui assurant la liberté de voyager à l'étranger.

5. Compte tenu des considérants exposés ci-dessus, il appert que, par sa décision du 2 août 2006, l'ODM n'a ni violé le droit fédéral, ni constaté des faits pertinents de manière inexacte ou incomplète; en outre, cette décision n'est pas inopportune (art. 49 PA).

En conséquence, le recours est rejeté.

Vu l'issue de la cause, il y a lieu de mettre les frais de procédure à la charge du recourant, conformément à l'art. 63 al. 1 PA en relation avec les art. 1 à 3 du Règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320).

(dispositif page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de procédure, s'élevant à Fr. 600.--, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance du même montant versée le 1er mars 2007.
3. Le présent arrêt est communiqué :
   - au recourant (acte judiciaire)
   - à l'autorité intimée (acte judiciaire), dossier N 326 523 en retour.

Voie de droit:

Contre le présent arrêt, un recours en matière de droit public peut être adressé au Tribunal fédéral. Il doit être déposé dans les trente jours qui suivent la notification de l'expédition complète, accompagné de la décision attaquée. Le mémoire de recours, rédigé dans une langue officielle, doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et être signé. Il doit être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral, soit, à son attention, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (cf. art. 42, 48, 54 et 100 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 [LTF, RS 173.110]).

Le Président du collège : Le greffier:

Blaise Vuille Alain Renz

Date d'expédition :